

www.misesjournal.org.br

MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy Law and Economics
 São Paulo, 2019; 7(1) Jan-Apr
 e-ISSN 2594-9187



A Competição Institucional como Processo de Aprendizado Social e de Limitação do Poder Político

Institutional Competition as a Process of Social Learning and Limitation of Political Power

La Competencia Institucional como Proceso de Aprendizaje Social y de Limitación del Poder Político

Thiago Castro Sousa*

Palavras-chave:

Competição institucional,
 Eficiência,
 Aprendizado social,
 Poder político,
 Políticas públicas.

Resumo: Esse trabalho analisa os efeitos da competição institucional como processo de aprendizado social incentivador de desenvolvimento socioeconômico e limitador do poder político. Para tanto, o estudo faz uma crítica dos conceitos de eficiência alocativa e competição perfeita e sugere como alternativa a conceituação de competição como um processo social inerentemente dinâmico e baseado na descoberta, rivalidade e transmissão de informações. O trabalho faz uso de argumentos teóricos e evidências empíricas que sustentam a hipótese de que a competição institucional é um processo capaz de significativamente incentivar mudanças sociais no sentido de limitar o poder político e alinhar a oferta de produtos políticos, como legislações, regulações e de serviços estatais com as demandas da sociedade civil. Trata-se, portanto, de um processo capaz de estimular a proteção de liberdades civis e de induzir desenvolvimento social.

Keywords:

Institutional competition,
 Efficiency,
 Social learning,
 Political power,
 Public policies.

Abstract: This study analyses the effects of institutional competition as a process of social learning that promotes socioeconomic development and limits political power. For this purpose, it makes a critique of the concepts of allocative efficiency and perfect competition, and proposes an alternative concept of competition as a dynamic social process based on discovery, rivalry and information transmission. This work makes use of theoretical arguments and empirical evidence supporting the hypothesis that institutional competition is a process capable of significantly induce social change in the sense of limiting political power and aligning the supply of political products, such as legislation, regulations and state services with the actual demands of civil society. Thus, it is a process able to enhance the protection of civil liberties and induce social development.

Palabras clave:

Competencia institucional,
 Eficiencia,
 Aprendizaje social,
 Poder político,
 Políticas públicas.

Resumen: Este trabajo analiza los efectos de la competencia institucional como proceso de aprendizaje social incentivador de desarrollo socioeconómico y limitador del poder político. Para esse propósito, hace una crítica de los conceptos de eficiencia alocativa y competencia perfecta y sugiere como alternativa la concepción de competencia como un proceso social inherentemente dinámico y basado en el descubrimiento, rivalidad y transmisión de informaciones. El trabajo hace uso de argumentos teóricos y evidencias empíricas que sustentan la hipótesis de que la competencia institucional es un proceso capaz de significativamente incentivar cambios sociales en el sentido de limitar el poder político y alinear la oferta de productos políticos, como legislación, regulaciones, y de servicios estatales con las demandas de la sociedad civil. Se trata, por lo tanto, de un proceso capaz de estimular la protección de libertades civiles y de inducir desarrollo social.

DOI <https://doi.org/10.30800/mises.2019.v7.1127>

* O autor Thiago Castro Sousa é Mestre em Economia pela Universidad Francisco Marroquín – UFM e pelo Centro de Estudios Superiores Online de Madrid Manuel Ayau – OMMA. E-mail: thcastro@gmail.com

Introdução

A competição entre fornecedores de bens e serviços é largamente vista como benéfica aos consumidores, afinal, a liberdade de escolha por parte destes impede o fornecimento de produtos a preços abusivos ou qualidade inferior por parte daqueles ([PINDYCK; RUBINFELD, 2006](#)). Contudo, quando se trata de bens e serviços fornecidos pelo Estado, a competição é comumente vista como não aplicável ou até mesmo nociva, uma vez que geraria efeitos perversos quanto à arrecadação tributária e à capacidade estatal de fornecer bens públicos ([SINN, 2003](#)).

O presente trabalho busca então evidenciar como, em muitos aspectos, podemos traçar a origem dessa suposta distinção – entre os efeitos da competição na esfera privada e na esfera estatal – aos conceitos de eficiência alocativa e competição perfeita utilizados nos modelos econômicos de inspiração neoclássica. Segundo esses modelos, o ideal competitivo é aquele em que ninguém é capaz de influenciar o mercado, sendo todos os agentes tomadores de preços em um ambiente onde a informação é perfeita e os recursos e restrições são dados. Caberia ao Estado interferir nas situações reais em que o mercado se desvia significativamente desse ideal, corrigindo externalidades e impedindo abusos de poder econômico, por exemplo ([MAS-COLELL; WHINSTON; GREEN, 1995](#); [PINDYCK; RUBINFELD, 2006](#)). Nesse sentido, a atuação estatal se daria apenas quando o mercado se provasse falho e uma vez que o mercado apresenta falhas, submeter o poder estatal à competição apenas propiciaria o surgimento de novas falhas ([SINN, 2003](#)).

Demonstra-se, em contrapartida, que a distinção acima parece ignorar a natureza humana dos agentes estatais, que, como quaisquer outros, são falíveis, cognitivamente limitados e pautados por seus próprios interesses individuais. Se uma entidade privada é capaz de extrair rendas em detrimento dos consumidores quando protegida de concorrência, é razoável supor que um ente político – cujos agentes, por definição, são dotados de capacidade de coerção por força legal – tem incentivos ainda maiores para cometer abusos quando não precisam disputar com outras jurisdições pelos benefícios propiciados pelo capital humano dentro de suas fronteiras e pela respectiva riqueza produzida por este.

Ademais, o conceito de competição perfeita, conforme reproduzido acima, abstrai características essenciais do processo competitivo e da própria natureza humana, tais como a limitação cognitiva e as capacidades de aprendizado, inovação e descoberta. Um conceito de eficiência mais aderente às relações humanas é aquele que incorpora os aspectos evolutivos de um processo de descoberta e transmissão de informações em um ambiente social em que fins e meios estão constantemente sujeitos à mudança ([HUERTA DE SOTO, 2014](#)).

De uma perspectiva dinâmica, a competição é um processo evolutivo em que ofertantes tentam convencer a todo momento os demandantes a escolher suas soluções ao invés das de seus competidores. A cada interação, os agentes adquirem conhecimento sobre o meio em que estão inseridos e sobre aqueles com quem podem se relacionar, em um processo que se modifica continuamente e é tão mais intenso quanto maior for liberdade dos demandantes em escolher entre diferentes soluções e maiores são os incentivos para adquirir e interpretar informações ([WOHLGEMUTH, 2008](#)).

Nessa esteira, o trabalho evoluiu no sentido de validar a ideia de que a competição pode ser entendida como um processo de aprendizado social baseado em rivalidade e, como tal, pode

ser estendida aos comportamentos sociais como um todo, o que inclui a esfera política. Além disso, uma vez que o poder político é marcado pela imposição e não pelo voluntarismo, os efeitos limitadores da competição sobre esse tipo de poder parecem ser ainda mais relevantes que os tradicionalmente observados em relação ao poder econômico.

A hipótese adotada como premissa do estudo é que a competição institucional é uma força capaz de fomentar a evolução de instituições sociais no sentido de limitar o poder estatal e preservar liberdades, forçando governantes a utilizar os recursos extraídos dos governados na produção de um pacote de bens e serviços com razoável alinhamento às demandas gerais desses últimos.

O objetivo desse trabalho é analisar os efeitos da competição institucional, em especial a competição jurisdicional e fiscal, na relação entre governantes e governados. O estudo consistiu no levantamento, sistematização e interpretação de bibliografia acerca do tema, abrangendo tanto aspectos teóricos como trabalhos experimentais. Para atingir o objetivo proposto, esse trabalho foi dividido em quatro capítulos, conforme a estrutura descrita abaixo.

O capítulo 1 aborda os conceitos de mercado perfeitamente competitivo, eficiência alocativa e falhas de mercado, que permitem a identificação, conforme a teoria neoclássica, das situações em que o Estado deve interferir no mercado com vistas a aproximar a alocação de recursos ao idealizado no modelo de equilíbrio geral.

O capítulo 2, por sua vez, faz uma crítica do modelo visto no capítulo anterior, introduzindo um conceito alternativo de eficiência, baseado em uma perspectiva que vê a competição no âmbito das relações sociais como um processo evolutivo de aprendizado e rivalidade, em que fins e meios estão em constante mudança. Sob esse prisma, é possível vislumbrar obstáculos importantes à atuação estatal como mecanismo eficiente de coordenação social.

O capítulo 3 aborda a natureza do Estado e investiga a relação entre governantes e governados. Nessa seção, argumenta-se que o modelo do bandido estacionário, conforme idealizado por Olson (1993), explica satisfatoriamente a dinâmica fundamental dessa relação.

O capítulo 4 investiga os efeitos da competição institucional, em especial quanto à relação entre governantes e governados, abrangendo aspectos teóricos e efeitos empiricamente observados em diversas regiões do mundo. Argumenta-se que a competição institucional tem potencial de amenizar riscos relacionados à exploração política, essa última, conforme examinado no capítulo anterior, uma consequência dos incentivos próprios da natureza coercitiva da ação estatal. Adicionalmente, são analisados os principais argumentos contra a competição institucional e a relação entre essa e a descentralização político-administrativa.

A última seção do texto sumariza as conclusões do estudo e faz considerações finais acerca do trabalho desenvolvido, apontando sugestões de pesquisas futuras com o propósito de contribuir com novos avanços científicos acerca do tema.

1. Eficiência alocativa e falhas de mercado

A análise econômica de bem-estar social está largamente ancorada no conceito de ótimo de Pareto – estado em que, dadas as restrições, a alocação de recursos é tal que não se pode melhorar a situação de um agente sem a piora da situação de qualquer outro. Nesse sentido,

está formulado o Primeiro Teorema Fundamental do Bem-Estar, segundo o qual, em um mercado perfeitamente competitivo, o resultado de equilíbrio será uma alocação ótima de recursos ([MAS-COLELL; WHINSTON; GREEN, 1995](#)).

São características de um mercado perfeitamente competitivo, segundo Pindyck e Rubinfeld (2006):

- a) Um número muito grande, tanto de consumidores quanto de fornecedores no mercado, ou seja, cada agente tem participação tão pequena no mercado, que suas decisões e estratégias são incapazes de influenciar os preços. Portanto, todos os agentes são tomadores de preços;
- b) Todos os produtos oferecidos no mercado são homogêneos, ou seja, são perfeitamente substituíveis entre si, de maneira que o preço de mercado para esses produtos é único;
- c) Há livre entrada e livre saída no mercado, de forma que não há custos para fornecedores entrarem em um mercado que julguem lucrativo, ou para sair dele caso não consigam obter lucros, tal situação permite que consumidores troquem facilmente de um fornecedor para outro.

No entanto, mercados perfeitamente competitivos são uma abstração conceitual, sendo situações concretas que aproximam quaisquer das características acima bastante raras. Assim, comparado com um modelo de equilíbrio geral originado por mercados perfeitamente competitivos, mercados reais apresentam falhas e alocações ineficientes de recursos. A doutrina majoritária de inspiração neoclássica aponta entre as razões principais para a existência de falhas de mercado:

- a) Externalidades: ocorrem quando a “ação de um produtor ou consumidor afeta outros produtores ou consumidores, mas não é considerada no preço de mercado” ([PINDYCK; RUBINFELD, 2006, p. 556](#)). Nessa situação, é comum a defesa da intervenção governamental para que os custos ou os benefícios privados do agente causador da externalidade incorporem os efeitos que suas ações causam a terceiros. Assim, podemos imaginar o caso de uma fábrica que lança efluentes em um rio, causando externalidades negativas para pescadores que veem a oferta de peixes diminuir pela ação de poluentes na água; nessa situação, o governo pode agir no sentido de incorporar esse custo de poluição à produção da fábrica por meio da imposição de um limite máximo de poluição a ser gerado, da cobrança de taxas sobre a quantidade de poluição produzida, ou pela criação de um mercado de permissões transferíveis para emissões de poluentes (empresas podem comprar e vender entre si cotas de emissão de poluentes previamente estipuladas pelo governo). Já as ações que geram externalidades positivas podem ser estimuladas, por exemplo, por meio de subsídios de forma que os custos que o agente produtor incorre sejam abatidos pelo valor do benefício que suas ações geram a terceiros. Nesse sentido, um proprietário de imóvel pode ser incentivado, via subsídios governamentais, a fazer reformas em sua propriedade que reflitam no bem-estar da comunidade local ([MAS-COLELL; WHINSTON; GREEN, 1995](#); [PINDYCK; RUBINFELD, 2006](#));
- b) Bens públicos: são aqueles cujo consumo de uma unidade por um agente não diminui a disponibilidade do bem para outro (são inexauríveis); ao mesmo tempo em que não é possível

– ou pelo menos proibitivamente custoso – excluir consumidores do uso desses bens (são não-excluíveis). São exemplos de bens públicos: conhecimento, segurança pública, defesa nacional etc. A produção de bens públicos é problemática devido ao “efeito carona”, uma vez que um sujeito (o carona) pode usufruir do bem mesmo que não pague por ele. Essa situação gera incentivos para que cada vez mais pessoas ajam como caronas, fazendo com que o bem público não seja produzido a níveis eficientes ou até mesmo que sua produção colapse ou sequer seja iniciada. Nesse sentido, a maior parte da doutrina defende que tais bens sejam providos diretamente pelo Estado ou que tenham sua produção subsidiada por esse, ou seja, defende-se o custeio total ou parcial da produção pela via coercitiva da cobrança de impostos ([MAS-COLELL; WHINSTON; GREEN, 1995](#));

c) Poder de mercado: ocorre quando um agente econômico não enfrenta competição relevante, de maneira que é capaz de influenciar significativamente os preços. O exemplo mais significativo é o de um monopolista, o qual, livre de concorrência, é capaz de cobrar preços bem mais altos do que ocorreriam em um ambiente competitivo. Em termos de um modelo de equilíbrio geral, pode-se dizer que o monopolista é capaz de fixar seu preço acima de seu custo marginal. Geralmente, economistas defendem que o Estado produza regulamentações que limitem o poder de mercado das empresas, promulgando, por exemplo, leis antitruste ([PINDYCK; RUBINFELD, 2006](#));

d) Informações incompletas: quando fornecedores e/ou consumidores não possuem todas as informações pertinentes acerca dos preços de mercado ou da qualidade dos bens comercializados. Tal situação gerará erros por parte dos agentes econômicos, levando à alocação ineficiente de recursos. No caso de assimetria de informações – quando uma parte possui mais informações que outra – é possível atenuar os efeitos da assimetria por mecanismos como sinalizações de mercado (sinais que transmitem informações sobre a qualidade do produto), padronização de produtos, oferta de garantias, certificações etc., tais ações podem ser desenvolvidas espontaneamente ou derivarem de imposição de regulação governamental ([PINDYCK; RUBINFELD, 2006](#)).

Nota-se que a partir da comparação com um estado hipotético baseado em um mercado perfeitamente competitivo que, por sua vez, levaria a uma situação de equilíbrio geral em que há eficiência alocativa, a doutrina de inspiração neoclássica identifica situações em que a ação estatal pode agir como mecanismo corretor de falhas de mercado, alterando distribuições de recursos de forma a aproximá-las dos resultados previstos pelo modelo.

Contudo, como explorado a seguir, modelos estáticos de equilíbrio de mercado e de eficiência alocativa – como o descrito acima – são problemáticos para analisar interações sociais reais, as quais, por definição, são dinâmicas e ancoradas em processos de aprendizado individual e social. Nesse sentido, um conceito dinâmico de eficiência para analisar os processos de mercado e os efeitos de longo prazo das intervenções estatais é mais adequado e resultará, não raro, em posições descritivas e normativas bastante diferentes daquelas que utilizam como resultado hipotético ótimo, uma situação de equilíbrio geral.

2. Eficiência dinâmica e aprendizado social

Huerta de Soto (2014) afirma que desenvolvimento da teoria econômica neoclássica se deu pela utilização do mesmo formalismo matemático da física mecânica, substituindo-se, porém, o conceito de energia por utilidade. Nesse sentido, o princípio da conservação de energia, crucial para análise da eficiência de sistemas mecânicos, influenciou na definição do conceito de eficiência econômica, que é modelado, então, à semelhança daquela, qual seja, tendo em vista a maximização de resultados e minimização de desperdícios em um sistema cujos estados futuros são previsíveis a partir de um estado inicial conhecido. Segundo o autor, no início da era moderna, a influência da física – então a mais prestigiada entre as ciências – no desenvolvimento da teoria econômica é explicitamente admitido pelo formulador da Teoria do Equilíbrio Geral, Léon Walras, que, em seu artigo *Economics and Mechanics*, de 1909, afirma que “usou na sua obra, *Elements of Pure Economics*, fórmulas idênticas àquelas da física matemática, destacando os paralelos entre os conceitos de força e escassez [...], e entre energia e utilidade.” (HUERTA DE SOTO, 2014, p. 4, [tradução nossa]).

Há, porém, graves implicações em utilizar um método destinado a formalizar e prever o comportamento de sistemas compostos pela interação entre objetos inanimados a sistemas definidos pela interação entre seres humanos, os quais são dotados de capacidade criativa e especulativa, a partir das quais são individualmente capazes de agir tomando decisões privadas baseadas em fins subjetivos e constantemente mutáveis. Conforme explana Huerta de Soto (2014):

A influência da física mecânica erradicou as dimensões criativas e especulativas que pertenciam à ideia de eficiência econômica desde sua origem [...] Como exemplo, lembremos da definição de eficiência alocativa dada pelo *The New Palgrave Dictionary of Economics* [...] ‘ir o mais longe possível na satisfação de desejos, consideradas as restrições tecnológicas e de insumos’ [...] Essa omissão [dos aspectos dinâmicos da eficiência econômica] é particularmente ilustrativa e desalentadora à luz do fato que nem insumos, nem tecnologias ‘são dados’ na vida real, mas podem variar, e, de fato variam continuamente, como resultado da criatividade empreendedora (HUERTA DE SOTO, 2014, p. 4–5, [tradução nossa]).

Da mesma maneira, ao tomar como postulado que um mercado perfeitamente competitivo é aquele em que os preços são dados, os produtos são homogêneos, e a informação completa e disponível a todos, está-se, de fato, ignorando os principais atributos que permitem que os agentes econômicos compitam entre si: a capacidade de empreender e criar, reconhecendo oportunidades de lucro em um ambiente econômico e a ação propositada no sentido de realizar tais lucros.

A própria lógica de competição é fundada na rivalidade, em ser o primeiro a descobrir e aproveitar oportunidades em um ambiente onde o conhecimento é disperso e imperfeito e onde a ação econômica é baseada em prognósticos falíveis (KIRZNER, 2012). Dessa forma, no modelo de equilíbrio baseado na competição perfeita, agentes econômicos estão presos em um mundo estático onde é impossível descobrir e transmitir novos conhecimentos, sendo também impossível o uso da inovação e da criatividade com objetivo de superar concorrentes e auferir ganhos. Ou seja, paradoxalmente, o modelo de mercado perfeitamente competitivo é um modelo estático em que, de fato, não há competição – um conceito inerentemente dinâmico.

Na verdade, o ambiente social é naturalmente dinâmico e incerto, ninguém tem o conhecimento pleno de todas as variáveis que moldam as relações econômicas e sociais em que estão envolvidos. Assim, o empreendedorismo – habilidade inata a qualquer ser humano de descobrir oportunidades – é fundamental na dinâmica de evolução social, uma vez que por meio dela um agente tenta inferir os planos dos demais, capturando eventuais oportunidades de identificar e utilizar recursos ao seu dispor para obter ganhos por meio da satisfação de necessidades de terceiros. Nesse sentido, o empreendedor percebe a possibilidade de modificar o estado presente por meio da identificação de uma oportunidade e da criação de um prognóstico mental que faz de situações futuras. Tanto o sucesso como o fracasso da ação empresarial geram informações úteis para coordenação dos planos dos diversos agentes que interagem no mercado. Trata-se, essencialmente, de um processo de descoberta, rivalidade e transmissão de informações ([KIRZNER, 2012](#)).

Os participantes de um mercado – que nada mais é do que a arena social onde se desenrolam trocas voluntárias – tomam decisões acreditando que cada transação oferece, de acordo com as informações limitadas de que dispõem no momento, a melhor oportunidade disponível de satisfazer alguma necessidade. A concretização ou não de um negócio, seu sucesso ou seu fracasso, geram informações que revelam um pouco dos planos momentâneos de cada agente de mercado um para os outros, influenciando em decisões futuras e diminuindo paulatinamente, a cada transação, um pouco da ignorância que cada agente possui em relação ao ambiente econômico em que está inserido, gerando um efeito coordenador de mercado ([KIRZNER, 2012](#)). Por outro lado, a diminuição de ignorância revela, ao mesmo tempo, novas frentes de ação e oportunidades de reavaliação de estratégias, ou seja, novas oportunidades empreendedoras são descobertas, gerando disrupções na tendência de coordenação e equilíbrio. Trata-se de um mecanismo necessariamente dinâmico em que ações relevantes apresentam simultaneamente tanto características coordenadoras quanto disruptivas ([HUERTA DE SOTO, 2014](#)).

Como se vê, o ambiente de trocas voluntárias é marcado pela incerteza e falibilidade, e mesmo os erros são ferramentas preciosas de informação, visto que incentivam os agentes que os cometeram a alterar suas estratégias e reavaliar o ambiente econômico, podendo ser usados também como ferramentas de aprendizado por terceiros. Já os acertos empresariais têm potencial de fomentar competição, uma vez que os demais agentes passam a ter incentivos a copiar ou aperfeiçoar estratégias e produtos bem sucedidos para também obter ganhos.

A evolução dinâmica descrita acima é potencializada por uma variável fundamental: os preços. Esses, por sua vez, dependem da existência de propriedade privada e de trocas voluntárias. Preços permitem atribuir aspectos objetivos aos ganhos e perdas calculados subjetivamente pelos agentes econômicos. A apuração e a projeção de perdas e ganhos permitem a realização de cálculos econômicos que dotam os processos de mercado de racionalidade: um agente só realizará uma operação se acreditar – ainda que no futuro venha a mudar de ideia – que, naquela situação e com as informações de que dispõe no momento, terá um ganho subjetivo ao realizar a troca, qual seja, um aumento de sentimento de satisfação, que inclui, mas não está limitado a eventuais ganhos financeiros projetados objetivamente por meio da existência de preços ([MISES, 2017](#)).

A interação de diversos agentes econômicos dotados apenas de conhecimentos parciais e subjetivos do todo em que estão inseridos, avaliando e reavaliando suas ações na perseguição

de seus objetivos individuais, gera um ambiente dinâmico e naturalmente incerto, pautado pela descoberta e transmissão de informações em uma complexa e mutável rede social. A existência de preços e a ação de empreendedores coordenam desejos subjetivos de forma que recursos escassos sejam usados conforme a preferência revelada dos atores sociais, ressaltando-se que cada interação realimenta e modifica o processo de mercado.

Assim, desajustes sociais representam oportunidades de lucro que podem ser realizadas por meio de ação empreendedora, que, por sua vez, gera e transmite informações sobre essas oportunidades antes não percebidas. Nesse sentido, um sistema econômico é tanto mais eficiente quanto mais estimulante ele for à criatividade e à coordenação empresarial:

Dessa perspectiva dinâmica, o objetivo realmente importante não é tanto prevenir o desperdício de certos meios considerados ‘dados’ (o principal objetivo do ponto de vista da eficiência estática), quanto continuamente descobrir e criar novos fins e meios, fomentando, portanto, coordenação [...] Mesmo que um sistema econômico não tenha atingido um ponto na fronteira de possibilidades de produção [considerada como ‘dada’], todos os seus agentes podem lucrar caso a criatividade empresarial constantemente mova essa curva para fora, melhorando as possibilidades de todos com um fluxo criativo contínuo de novos meios e fins, que, antes de sua descoberta empresarial, sequer haviam sido vislumbrados. ([HUERTA DE SOTO, 2014](#), p. 10–11, [tradução nossa])

Contudo, algo que muitas vezes passa despercebido é o aspecto fundamental de que, em regra, trocas voluntárias baseadas em direitos de propriedade e livre associação, ganhos e perdas repercutem diretamente sobre os agentes tomadores de decisões econômicas. Alguém que se arrependa de uma troca ou que veja seu empreendimento sorver prejuízos sentirá os efeitos patrimoniais e psicológicos dessas perdas diretamente. Já aqueles que se mostrarem corretos em seus prognósticos acumularão para si mesmos os ganhos que seus acertos propiciaram. Essa é uma dinâmica crítica para o processo de aprendizado, não apenas dos agentes diretamente envolvidos nas trocas, mas de terceiros que tenham acesso à informações geradas nesse processo e que podem utilizá-las para seus próprios prognósticos e estratégias.

Em contrapartida, a ação estatal é custeada por tributos e decidida por agentes (políticos e burocratas) distintos daqueles sobre os quais seus efeitos diretos são sentidos. É comum, portanto, que o seu custeio seja disperso – tributos têm caráter geral e sujeitam toda a população – e seus efeitos concentrados – geralmente recaem sobre um público alvo ou objeto específico. Nesse sentido, a dinâmica social e os incentivos gerados por ações estatais são bastante diferentes daqueles que evoluem a partir de relações consensuais.

Uma vez que os custos da ação estatal são imputados a terceiros e eventuais efeitos negativos não são suportados diretamente por aqueles responsáveis pela política pública, ações estatais são muito menos responsivas a erros – ou seja, a correções de rumo – do que ações consensuais. Adicionalmente, diferente do que ocorre quando há existência de preços, não é possível, em ações custeadas compulsoriamente, efetuar projeções objetivas de lucros e prejuízos ([MISES, 2017](#)); o cálculo econômico – cujo aspecto objetivo depende da existência de preços – perde precedência para a vontade política. Já o aspecto subjetivo desse cálculo não encontra paralelo na ação estatal, uma vez que essa é realizada sem a necessidade do consentimento direto daqueles que a custearam, sendo também difícil – senão impossível – discernir com que parcela cada contribuinte arcou.

O pagador de impostos comum, por sua vez, tem a sua disposição poucos mecanismos para influenciar decisões políticas, sofrendo com graves problemas de:

- a) Informação – não sabe exatamente o quanto dos seus tributos individuais custeou as diversas ações estatais, as quais também não é capaz de acompanhar minuciosamente ([WOHLGEMUTH, 2008](#));
- b) Ação coletiva – dado que o direito a um único voto em eleições é irrelevante para influenciar agentes políticos, é preciso que uma quantidade grande de governados se coordene e se mobilize por tempo significativo para chamar a atenção de atores políticos relevantes ([HUEMER, 2012](#));
- c) Competição com grupos de interesse – agentes econômicos de grande porte ou grupos influentes e organizados são capazes de exercer pressão significativa sobre o aparelho político-burocrático (ou conspirar com esse), de forma a obter benesses às custas da maioria desorganizada ([RAMOS, 2014](#); [STIGLER, 1971](#)).

Em suma, governados, em média, encontram-se em situação em que é difícil obter um alinhamento expressivo entre o que percebem ser o valor dos bens recebidos do governo e os custos suportados para mantê-lo. Do ponto de vista desses atores, trata-se um sistema pouco responsivo à evolução social.

O mercado é um processo, e conceitos estáticos como “concorrência perfeita”, que abstraem o tempo, a inovação e o erro das relações econômicas impedem a correta interpretação de fenômenos sociais. Monopólios, externalidades negativas e subfornecimento de bens públicos são habitualmente identificados pela doutrina como falhas de mercado, sendo a intervenção estatal recomendada para corrigir tais imperfeições. Ocorre que a maioria dessas supostas falhas, em um ambiente de respeito à propriedade privada e à livre associação, tende a fomentar um processo evolutivo baseado na criatividade empreendedora, além do mais, a interferência do poder político e sua natureza coercitiva costuma adicionar ao ambiente econômico perturbações mais nocivas do que as que supostamente se está tentando combater.

Externalidades estão presentes em algum grau em praticamente qualquer ação econômica, visto que essas ocorrem, via de regra, no âmbito de relações sociais. Externalidades negativas, quanto maior sua intensidade, geram incentivos para que os afetados se coordenem com vistas a remediar a situação. Ademais, ações coletivas de âmbito voluntário geram efeitos diretos sobre os próprios tomadores de decisão, que arcarão com os custos de uma estratégia ineficiente, o que gera incentivos para alterá-la. A ação política, coercitiva por definição, gera efeitos diretos sobre terceiros, não criando incentivos imediatos para os tomadores de decisão quando os resultados não saem como o esperado; correções dependem, muitas vezes, da solução de um novo problema de ação coletiva, qual seja, a mobilização e coordenação entre os afetados no sentido de pleitear mudanças na política pública.

Ajustes espontâneos na ordem social, por sua vez, são baseados em um processo evolutivo em que erros e acertos geram incentivos econômicos para os agentes tomadores de decisão. Uma troca voluntária é sempre um jogo de soma positiva, visto que dois agentes só entram em acordo quando ambos julgam que serão beneficiados pela transação, ainda que esses ganhos sejam desiguais ou que uma parte se arrependa no futuro – fatos que influenciarão decisões

econômicas posteriores, contribuindo para alteração da dinâmica do processo social. Já a ação política se caracteriza pelo seu poder coercitivo, ou seja, pela imposição de vontade de uma parte sobre outra. Trata-se, portanto, na melhor das hipóteses, de um jogo de soma zero entre as partes diretamente envolvidas.

3. O Estado como bandido estacionário

De forma a identificar corretamente os mecanismos que fomentam a evolução institucional, é preciso analisar primeiramente qual é a base essencial da relação entre governantes e governados. Seria tal relação fundamentada predominantemente em uma espécie de consenso, em um acordo entre partes? Se não, qual dinâmica seria capaz de direcionar a ação política em favor dos anseios dos governados?

O poder político é fundado na coerção ([WEBER, 1946b](#)) e inevitavelmente haverá sempre ao menos uma parcela dos governados que será forçada a aceitar decisões políticas mesmo contra sua vontade expressa. A existência de um suposto contrato social, por outro lado, supõe que há certas obrigações que o aparato estatal estaria vinculado a cumprir, como, por exemplo, proteger as pessoas de crimes graves que poderiam ser facilmente prevenidos com pouco custo e com um esforço que não fuja do razoável, sendo tal função largamente associada aos próprios fundamentos da existência do Estado. Se há algum significado na expressão contrato social, então presume-se que há algo que o Estado deva e possa fazer nessas situações. Contudo, a falha do Estado em prevenir ou remediar tais ocorrências, bem como a ampla ausência de responsabilização dos seus agentes por tal omissão é corriqueira ([HUEMER, 2012](#)).

Huemer ([2012](#)), ao investigar as bases da autoridade política, exemplifica a inadequação da hipótese de contrato social com uma situação concreta que deu origem ao caso Warren vs. District of Columbia, cuja resolução, em 1981, tornou-se célebre no âmbito da jurisprudência dos Estados Unidos da América. Conforme relato do autor a partir dos arquivos oficiais do caso, em uma manhã de 1975,

dois homens invadiram uma casa em Washington, DC, onde três mulheres residiam. As mulheres que estavam no andar de cima ouviram a invasão e os gritos de sua colega no andar de baixo e telefonaram para a polícia, sendo informadas que as autoridades já estavam a caminho. As duas mulheres saíram pela janela e aguardaram em cima de um telhado próximo. Elas observaram uma viatura de polícia passar por lá e ir embora. Outro policial havia batido à porta da frente, mas sem receber resposta [...] decidiu ir embora. A polícia não checkou a porta de trás, por onde a invasão ocorreu. As mulheres entraram novamente na casa [...] e tornaram a ligar para polícia, sendo outra vez asseguradas que ajuda estava a caminho, quando, de fato, nenhum oficial foi despachado para atender essa segunda chamada. Depois de algum tempo, os gritos cessaram e as mulheres acharam que a polícia havia finalmente chegado e chamaram por sua amiga, o que apenas serviu para alertar os criminosos de sua presença. Os criminosos então sequestraram as três mulheres, e às levaram para o apartamento de um deles, onde foram, espancadas, roubadas e repetidamente estupradas durante um período de quatorze horas. ([HUEMER, 2012](#), p. 32, [tradução nossa])

Não há dúvidas de que houve grave falha por parte das autoridades policiais em prevenir esses crimes bárbaros. Contudo, os acontecimentos posteriores são ainda mais relevantes para a análise da existência de um suposto contrato social.

As mulheres processaram o Distrito de Columbia pela negligência e falha do governo em protegê-las, mas o caso foi rejeitado sem julgamento. Inconformadas, as vítimas recorreram da decisão, mas a rejeição foi mantida com base no “princípio fundamental que o governo e seus agentes não estão sob nenhuma obrigação em geral de prover serviços públicos, como proteção policial, a nenhum cidadão em particular” ([HUEMER, 2012, p. 33](#)).

Huemer ([2012](#)) informa que a corte entendeu que a obrigação estatal é para com o público em geral, o que, segundo o autor, significa dizer que tal obrigação é puramente arbitrária. O estudioso cita então outros casos judiciais que corroboraram o entendimento acima, incluindo manifestação da Suprema Corte Americana no mesmo sentido.

Como se vê, a presunção de obrigações mútuas existentes em um contrato não encontra guarida na relação entre Estado e cidadãos, uma vez que apenas esses últimos possuem obrigações individuais específicas perante o aparato estatal. O cientista social encontrará, portanto, mais sucesso em explicar as relações subjetivas entre governantes e governados a partir de um paradigma não-contratualista, como o do “bandido estacionário” de Mancur Olson ([1993](#)).

Olson ([1993](#)) sustenta que a partir do momento em que povos passaram a se estabelecer em territórios fixos, ao dominar técnicas de cultivo de colheitas e de criação de rebanhos, a ação de saqueadores, ou seja, de bandidos nômades (*roaving bandits*, no original) passou a ser uma ameaça constante. Uma vez que sempre haverá entre os seres humanos aqueles com mais disposição à violência, não há como evitar o surgimento de grupos organizados e especializados na predação, os quais contarão com vantagem comparativa em um conflito com grupos especializados em atividades pacíficas, como um conjunto de comerciantes, agricultores, pastores, artesãos, etc.

Frente uma ameaça de um bando especializado em violência e saques, pessoas pacíficas, além de comparativamente menos aptas ao conflito que seus agressores, se deparam com problemas de coordenação e também sofrem com o efeito carona, visto que os custos do enfrentamento de bandidos violentos são muito altos – potencialmente a própria vida –, enquanto que mesmo que não participe da resistência aos saqueadores, um carona será beneficiado em caso de derrota desses. É essa conjunção de fatores que permite que uma minoria organizada e especializada em violência subjogue uma maioria pacífica e desorganizada, o que explica o porquê de ser tão difícil, por exemplo, a queda de ditaduras opressivas por meio de insurreições populares – geralmente ditaduras são suplantadas e substituídas no poder por grupos organizados que disponham eles próprios de poder político e militar.

É plausível que em determinadas circunstâncias um grupo de saqueadores nômades prevaleça sobre os demais em uma dada região e se fixe nesse território, monopolizando a espoliação sobre a população local e tornando-se, então, bandidos estacionários (*stationary bandits*, no original). Nessa situação, é benéfico para os saqueadores proteger a população dos ataques de outros grupos, de forma que eles próprios sejam os únicos beneficiários da expropriação de riqueza local. Por outro lado, também é vantajoso permitir que os nativos retenham parte do que produzem em vez de espoliá-los inteiramente, de forma a fomentar

certa prosperidade e fluxos regulares, e até mesmo crescentes, de receita, o que maximiza a renda dos bandidos estacionários.

Do ponto de vista dos habitantes locais, essa predação regular por parte de um único grupo de bandidos estacionários é bem menos destrutiva que a ameaça constante de expropriação total de sua riqueza por bandidos nômades cujo incentivo é extrair o máximo possível de riqueza a cada saque. Em situação de banditismo estacionário, a ameaça constante de expropriação total e violência extremada são substituídas por expropriações parciais e regulares – tributos –, o que permite certa estabilidade, previsibilidade e fomento ao crescimento produtivo. Nessa situação, estão postas as bases para o surgimento de classes governantes e classes governadas.

Independente de qual tenha sido factualmente a forma mais comum em que surgiram os primeiros governos, o modelo de bandido estacionário aplica-se satisfatoriamente à análise das variadas sucessões históricas de manifestações concretas de poder político, o qual pode ser definido – utilizando os conceitos de poder e política dados por Weber ([1946a](#), [1946b](#)) – como a capacidade de fazer valer a própria vontade, mesmo diante de oposição, por meio de um monopólio legalizado da força.

Do exposto acima, podemos concluir que a provisão de bens e serviços pelo Estado originam-se não da impossibilidade de tais bens serem gerados por meio de mecanismos consensuais, mas porque tal provimento maximiza a renda de um grupo que foi capaz de monopolizar o uso da coerção em um dado território. Nesse sentido, caso a provisão de novos serviços aumente a renda da organização política, essa terá incentivos a expandir sua área de atuação conforme um arranjo que maximize suas receitas.

Os incentivos acima descritos encontram respaldo histórico, por exemplo, na evolução do sistema legal da Inglaterra Anglo-Saxônica, onde, paulatinamente, reis passaram a monopolizar os serviços de segurança interna e de manutenção da ordem em seus reinos. O conceito de “Paz do Rei” originou-se de antigo preceito da lei costumeira anglo-saxônica em que cada lar de um homem livre possuía uma “paz”. Se tal paz fosse quebrada, quem a violasse deveria pagar alguma espécie de indenização. Inicialmente, a “Paz do Rei” se limitava, portanto, à morada real, mas na medida em que o poder foi se tornando mais centralizado na Inglaterra, com a consequente expansão do poder real, reis passaram a declarar que sua paz se estendia aos locais por onde eles viajavam, depois a igrejas, vias públicas e, eventualmente, agentes reais passaram a proclamar a “Paz do Rei” em qualquer local que fosse julgado conveniente. Reis também passaram a decretar que ofensas a certas leis eram violações da paz real, sendo o fluxo de receitas reais passível de aumento por meio do acréscimo na quantidade de leis e possíveis ofensas a essas. Aristocratas que recebiam direitos de jurisdição do rei também eram beneficiados, de forma que serviços de aplicação de lei (*law enforcement*) podiam ser trocados por apoio na arena política. Para os homens livres comuns tal evolução não parece ter sido vantajosa, visto que a justiça criminal migrou de um mecanismo baseado na restituição às vítimas para um em que reis e aristocratas auferiam receitas pela aplicação de uma quantidade crescente de regulamentos aos quais os governados eram submetidos ([BENSON, 1998](#)).

A relação entre governantes e governados é, contudo, dinâmica e sujeita à influência de uma gama complexa de variáveis geográficas, culturais, tecnológicas e institucionais. Isso possibilita a alteração das regras que definem a relação entre essas partes – um aspecto do que seriam regras constitucionais, segundo Brennan e Buchanan ([2000b](#)). É possível que diferentes

conjunções de fatores possibilitem não apenas a expansão e centralização do poder político, mas, em circunstâncias específicas, também sua descentralização e limitação.

Quanto aos sistemas democráticos contemporâneos, Olson (1993) defende que são, desde que fruto de uma evolução espontânea em um contexto de suficiente dispersão de poder, sistemas capazes de enfatizar direitos individuais e o respeito pela propriedade privada, além de fomentar o alongamento do horizonte temporal da classe governante. Já Hoppe (2006, 2017), tem a opinião diametralmente oposta, afirmando que democracias tendem ao encurtamento do horizonte temporal de toda a sociedade e ao desrespeito sistemático e crescente aos direitos da propriedade.

Uma modelagem mais apropriada do sistema democrático moderno é a de que esse equivale a um híbrido dos modelos de bandido estacionário e de bandido nômade, conforme defendido por Daniel J. Mitchell (2017). Aqueles à frente de um governo democrático, cientes da curta duração do período de governo, têm incentivos a agir como bandidos nômades, extraíndo o máximo de riqueza dos governados no menor período de tempo possível, uma opinião compartilhada por Hoppe (2006, 2017). Por outro lado, em uma democracia estruturada, partidos políticos sólidos, enquanto instituições coletivas, tendem a ter um horizonte temporal bem mais alongado que os governantes da vez, pois sabem que há rotatividade de poder nesse sistema. Os partidos então, tendem a agir de maneira a incentivar certos ganhos de produção. Nesse aspecto, democracias maduras tendem a apresentar também características do modelo de bandidos estacionários.

É preciso destacar, contudo, que em uma democracia contemporânea, os efeitos perniciosos identificados tanto com banditismo estacionário quanto com o banditismo nômade são tanto mais pronunciados quanto maior for o grau de centralização política e de diluição do valor do voto e outros mecanismos de controle por parte dos eleitores. Em suma, o grau de influência de um eleitor em um sistema democrático guarda relação direta com o grau de descentralização política e competição institucional na sociedade, um conjunto de características que Ostrom (2014) denominou de policentrismo político.

4. Competição institucional: domando o bandido estacionário

Ostrom (2014) define sistemas políticos policêntricos como sendo aqueles em que há variados centros de decisões formalmente independentes uns dos outros, que formam relações competitivas, entram em acordos contratuais ou cooperativos, e recorrem a mecanismos centrais ou mesmo descentralizados para dirimir conflitos. Nesse sentido, aspectos policêntricos tendem a surgir em todos os sistemas de ordem social, uma vez que seres humanos são capazes de pensar por si próprios e agir de maneira a levar em consideração seus próprios interesses.

Quando as condições de policentrismo podem ser aplicadas a todos os padrões de ordem de uma sociedade, diz Ostrom (2014), podemos obter sociedades humanas que não mais dependam de um centro monolítico de poder para atingir coesão e coerência, um aspecto característico, segundo as observações de Tocqueville, da sociedade americana do início do século XIX: “ali a sociedade governa a si mesma por si mesma” (TOCQUEVILLE, 1945, p. 57 apud OSTROM, 2014, p. 45).

Ostrom (2007) defende a rejeição dos paradigmas de centralização e burocratização que sustentam a teoria tradicional da administração pública e que foram moldadas a partir de doutrinas francesas e alemãs do fim do século XVIII e início do século XIX. O novo paradigma se sustentaria nas vantagens do policentrismo político, ou seja, na possibilidade de a competição entre centros decisórios formalmente independentes proverem bens públicos de forma mais eficiente que centros unitários de poder.

Contudo, conforme destacado por Vaubel (2008), exemplos dos efeitos benéficos de competição institucional existem desde muito antes de estudiosos darem atenção ao tema. É o caso, sustenta autor, da Suméria no terceiro milênio AEC; da China, na segunda metade da Dinastia Chou e durante a Dinastia Song, entre 722 e 221 AEC e 960 a 1275 EC, respectivamente; da Grécia Antiga e da Fenícia, entre sete a quatro séculos AEC; e da Itália na época do Renascimento.

Segundo Vaubel (2008), a partir do século XVIII, autores clássicos como Hume, Kant, Montesquieu e Smith passaram a evidenciar os efeitos positivos da competição jurisdicional e sua relação com o desenvolvimento econômico e social, tema que até a presente data é objeto de investigação científica, como pode ser verificado da obra de estudiosos como Buchanan, Landes, Hayek e Mokyr. Assim, a teoria policêntrica de Vincent Ostrom, mencionada acima, faz parte de uma rica tradição defendida por diversos autores eminentes ao longo da história.

No quadro 1, citações de alguns autores selecionados por Vaubel (2008) que exemplificam a defesa de uma ordem baseada em ampla competição institucional:

Após comparar as obras de dezenas de autores que trataram da competição institucional desde o século XVIII, Vaubel (2008) estruturou os principais argumentos a favor da competição institucional e da fragmentação política, argumentos esses que se complementam e interagem mutuamente:

a) Competição Interjurisdicional;

- Comparação institucional (yardstick competition) – fomenta o aprendizado e a evolução institucional por meio de um mecanismo de imitação e adaptação de políticas e sistemas de sucesso e descarte de políticas comparativamente inferiores.
- Mecanismos de Saída – Segundo a maior parte dos estudos contemporâneos levantados por Vaubel (2008), trata-se do mais efetivo limitador dos poderes dos governantes e da maior fonte de incentivos a políticas favoráveis ao desenvolvimento social e econômico. Capital móvel – incluindo capital humano – tende a se realocar para ambientes de maior segurança jurídica e institucional, onde propriedade privada e contratos são respeitados e o fardo de tributação é menos oneroso. A fuga de capital móvel de uma jurisdição representa perda de riqueza e influência para seus governantes, de forma que quanto mais fácil a saída desses recursos, menor a margem de erro dos governantes e menor a tolerância dos governados a abusos.

b) Competição Intrajurisdicional – situação em que mais de uma instituição, ou sistemas jurisdicionais, competem ou colaboram para formar uma ordem legal comum. É o caso, segundo Berman (1983), da origem da ordem legal ocidental, nascida, inicialmente, da competição e colaboração entre cortes seculares e eclesiásticas a partir do final do século XI. Em vários aspectos, Igreja e Estado representavam limites aos poderes um do outro,

Quadro 1. A competição institucional por autores selecionados

Autor	Citação	Pontos-chaves
David Hume	Nada é mais propício ao aumento da cortesia e do aprendizado do que diversos estados vizinhos e independentes ligados por comércio e políticas. A imitação que naturalmente surge entre estados vizinhos é uma óbvia fonte de aprimoramento [...] As divisões em estados pequenos são favoráveis ao aprendizado, ao frear o aumento de <i>autoridade</i> , bem como de <i>poder</i> . (HUME, 1987, s/p, [grifos do autor, tradução nossa]).	- Competição pela via da comparação (<i>yardstick competition</i>). - Limitação de poder pela via da fragmentação política.
Immanuel Kant	[Diferenças linguísticas e religiosas] tendem a levar ao ódio recíproco e a servir como pretextos para guerra, mas na esteira do crescimento cultural e do gradual movimento da humanidade em direção a um maior acordo em relação a seus princípios, elas levam a uma compreensão mútua e à paz. No entanto, essa paz é criada não por despotismo [...], mas pela mais vigorosa rivalidade entre iguais [...] a natureza sabiamente separa as nações, as quais a vontade de qualquer Estado tentaria unir por meio de manipulação ou violência. (KANT, 2006, p. 91–92, [tradução nossa]).	- Competição institucional e fragmentação política como meios de distribuir poder e limitar ímpetus bélicos.
Lord Acton	[...] a distribuição de poder entre vários Estados é o melhor moderador da democracia. Ao multiplicar os centros de governo e discussão, ela promove a difusão de conhecimento político e a manutenção de opiniões independentes e saudáveis. Ela é o protetorado das minorias e a consagração do autogoverno. (ACTON, 1907, p. 20–21, [tradução nossa]).	- Competição institucional e fragmentação política como mecanismos de proteção de minorias e da autonomia de comunidades.
Harold J. Berman	Talvez a característica mais distintiva da tradição legal do Ocidente seja a coexistência e competição, dentro da mesma comunidade, de jurisdições variadas e sistemas legais variados [...] O pluralismo da lei ocidental, que tanto refletia quanto reforçava o pluralismo da vida econômica e política [...] Também tem sido, ou já foi, uma fonte de liberdade. (BERMAN, 1983, p. 10, [tradução nossa]).	- Competição jurisdicional como mecanismo de desenvolvimento legal, político e econômico. - Competição jurisdicional como fonte de liberdade.
Max Weber	Essa luta competitiva [entre os Estados Nacionais europeus] criou as maiores oportunidades para o capitalismo moderno do Ocidente. Cada Estado em separado tinha que competir por capital móvel, que ditava a eles as condições sob as quais os assistiria ao poder. (WEBER, 1950, p. 337, [tradução nossa]).	- Competição por capital como incentivo à evolução institucional.
Geoffrey Brennan e James M. Buchanan	[...] o potencial de exploração fiscal varia inversamente em relação ao número de unidades governamentais em competição [...] A intromissão do governo na economia deve ser menor, tudo o mais constante, quanto mais impostos e gastos são descentralizados [...] Competição tributária entre unidades distintas em vez de colusão tributária é um objetivo que merece, por si só, ser perseguido. (BUCHANAN; BRENNAN, 2000a, p. 211, 216, [tradução nossa]).	- Competição fiscal como meio de evitar exploração tributária.

Fonte: Adaptado de Vaubel (2008)

dado que diversos aspectos da vida cotidiana ora eram regulados por um, ora por outro e em outras tantas situações por ambos. Segundo Tierney (1995, apud VAUBEL, 2008), a Igreja medieval efetivamente limitou o poder estatal, fazendo uso de uma teoria de consentimento bem desenvolvida como base de um governo legítimo, e dando início a uma teoria de direitos naturais.

c) Liberdade – A descentralização e competição entre diversas jurisdições melhor se adequa a uma sociedade variada com valores, culturas e costumes diversificados. A imposição de uma ordem institucional e jurisdicional homogênea significa o sufocamento dessa diversidade e um risco de opressão das minorias pela maioria, posição defendida, entre outros, por Acton (1907), e, conforme Ketcham (2003), pelos Antifederalistas americanos.

d) Outros argumentos – A fragmentação política favorece a criação de jurisdições integradas pela via do intercâmbio cultural e comercial em oposição à conquista bélica (HUME, 1987; KANT, 2006). Por outro lado, pequenas jurisdições tendem a ter governos mais responsivos aos desejos da população, uma vez que aproximam governantes e governados, naturalmente restringindo o poder daqueles e ampliando a voz desses, opinião expressada, segundo Vaubel (2008), por autores como Tocqueville, Rousseau, Ferguson, dentre outros.

Nesse sentido, a competição institucional gera incentivos para que os governantes – em busca de manter ou aumentar seu poder e influência – ajam de maneira mais alinhada aos interesses dos governados, uma situação análoga aos efeitos benéficos para o consumidor da competição entre fornecedores em um mercado privado, fornecedores esses que, movidos pelos seus interesses próprios, competem para melhor satisfazer seus potenciais clientes. Outro efeito relevante é propiciar mecanismos de evolução institucional e jurisdicional baseada em experimentação, comparação, e possibilidade escolha, em linha com a teoria de ordem espontânea delineada por Hayek (1982) e bastante aderente ao conceito de eficiência dinâmica analisado no capítulo 2 desse trabalho.

Embora sempre tenha existido, a competição entre governos se torna mais evidente com a expansão e integração mundial de mercados – geralmente denominada de globalização –, que diminui significativamente os custos de transação para que pessoas e atividades econômicas cruzem fronteiras. Tal redução de custos se dá por meio de um processo gradual de mudanças político-institucionais e também devido a avanços em tecnologias de comunicação, transporte e logística. Informações necessárias para se comparar diferentes jurisdições têm se tornado cada vez mais disponíveis e menos custosas, o mesmo ocorrendo com a possibilidade de uma pessoa ou um negócio de se realocarem com base nessas informações (VANBERG, 2008).

Ainda que a maioria das análises acerca de competição institucional sejam feitas abordando a competição entre nações, um exemplo óbvio de policentrismo, o raciocínio é perfeitamente extensível a federações. É o que sustenta Ostrom (2014) ao argumentar que economias públicas competitivas podem emergir de sistemas altamente federalizados, podendo, no limite, permear toda a ordem social. Sistemas policêntricos geram pressões de aumento de eficiência na oferta de bens públicos, uma vez que comunidades diversas se organizam como unidades coletivas de consumo, havendo também alternativas de escolha entre unidades coletivas produtoras. A análise político-econômica sob um prisma de policentrismo institucional permite investigar de forma mais profunda não apenas a inter-relação entre esses entes e as regras que pautam sua operação, mas a relação entre esses e o pagador de impostos, sujeito que financia todo esse arranjo institucional.

Governos entregam aos governados um arcabouço institucional específico – um conjunto de leis, as respectivas punições para eventuais infratores dessas e um aparato dedicado a aplicar tais punições. Também disponibilizam uma gama variada de outros bens, tais como segurança pública, serviços médicos, educacionais, de transporte, seguridade social, etc. Trata-se de um

pacote, uma combinação de bens e serviços fornecidos em conjunto e custeada por impostos. Estados diferentes entregam pacotes diferentes de bens e serviços. Já para os governados há custos (legais, financeiros, sociais e psicológicos) em trocar sua submissão legal de um Estado específico para outro. Nesse sentido, no âmbito da doutrina econômica majoritária, a competição entre entes políticos pode ser modelada como uma competição monopolística, caracterizada pelo particionamento do mercado pela via da entrega de bens não homogêneos, onde há custos relevantes para os consumidores em optar por substitutos ([HOIJER, 2008a](#)). Contudo, a análise econômica desse mercado deve levar em consideração também os aspectos dinâmicos e evolucionários da concorrência entre entes políticos, um processo de descoberta e aprendizado que modifica continuamente tanto a relação entre governantes e governados, quanto relações intergovernamentais e intragovernamentais ([WOHLGEMUTH, 2008](#)).

Mercados competitivos são amplamente reconhecidos como mais alinhados e responsivos aos desejos dos consumidores do que mercados não competitivos. Assim, o ônus da prova de que pagadores de impostos seriam melhor servidos por seus governantes, na ausência de competição entre centros de poder, ou seja, na impossibilidade ou na considerável limitação de um cidadão em optar por jurisdições diferentes, é, portanto, de quem defende que as relações com e entre agentes estatais não obedecem às leis e aos incentivos econômicos fundamentais que pautam todas as outras relações sociais.

Do ponto de vista dos governados, quanto mais um governo for capaz de restringir sua defecção ou sua possibilidade de adquirir bens e serviços não fornecidos ou fortemente regulados pelo governo, maior a abrangência de sua característica monopolística. Regimes fechados, autoritários ou totalitários como os atualmente existentes na Coreia do Norte, em Cuba ou na Venezuela são exemplos dessa relação entre governantes e governados.

Já a formação de cartéis governamentais é estratégia comum em um ambiente em que há competição institucional de alguma relevância, como federações ou blocos econômicos. Sendo o exemplo mais comum o de cartéis tributários formados sob o pretexto de uma suposta harmonização fiscal. Muitas vezes, o que seria uma competição fiscal saudável entre entes políticos é atacada por meio de termos pejorativos como “guerra fiscal”, quando, na verdade, países, estados, províncias ou municípios com baixos graus de infraestrutura institucional ou econômica têm como principal forma de competir por investimentos com outros entes políticos mais desenvolvidos e estruturados oferecer benefícios tributários e menor carga regulatória. Do ponto de vista do investidor, a menor carga tributária e regulatória pode compensar os riscos de investimento em uma jurisdição institucionalmente menos madura e com níveis mais precários de infraestrutura ([HOIJER, 2008b](#)).

Nesse sentido, em federações ou blocos econômicos, a introdução de programas de harmonização fiscal pode servir de instrumento de proteção de entes políticos mais ricos e desenvolvidos contra a competição de entes menos desenvolvidos econômica ou institucionalmente. Já o efeito da supressão da competição fiscal sobre o pagador de impostos é o de elevar a carga tributária para um patamar maior do que aquele que prevaleceria na presença de competição. Na União Europeia, por exemplo, a harmonização do Imposto sobre Valor Agregado – IVA foi feita estabelecendo-se uma taxa comum superior às que haviam sido definidas individualmente pelos países membros; se empresas privadas se organizassem para coordenar seus preços da mesma maneira, certamente seriam acusadas pelas autoridades de

formação de cartel. Ou seja, a coordenação de governos para elevar artificialmente o nível de tributação sobre seus governados deveria ser, logicamente, considerada colusão para formação de cartel tributário ([HOIJER, 2008b](#)).

Contudo, é preciso destacar que cartéis só são capazes de extrair indefinidamente rendas extraordinárias às custas dos consumidores no caso de serem protegidos legalmente de concorrência. A coordenação artificial de preços em um ambiente econômico onde a entrada e saída de um mercado é livre cria incentivos para que membros do cartel rompam o acordo com fins de aumentar sua participação no mercado, ao mesmo tempo em que é constante a ameaça de entrada de novos fornecedores do bem em questão ou de bens substitutos. Sem a criação de barreiras legais artificiais de entrada e saída no mercado, a ação coordenada de empresas representa tentativa de aumentar ganhos de escala, uma situação que por si só não é prejudicial aos consumidores. Todavia, a ação coordenada de governos dá-se necessariamente pela via da imposição política, ou seja, justamente pela mitigação de concorrência por via de barreiras legais artificiais. Analogamente à argumentação de Ramos ([2014](#)) quanto à correta definição de monopólio, qual seja, a situação em que um fornecedor dominante é legalmente protegido de concorrência por ação estatal, pode-se sustentar que tal conluio propiciado pelo uso de poder político corresponde à manifestação concreta do que é a mais precisa definição de cartel.

Conforme explica Wohlgemuth ([2008](#)), a competição é um processo evolucionário de descoberta baseado no fato de que um agente não sabe de antemão os fatores que determinam as ações de seus competidores. Nesse sentido, a ação humana proposital se dirige à satisfação de fins subjetivos e é guiada por conjecturas e crenças do agente em relação a um futuro que ele tenta antecipar. Tais conjecturas e predições podem obviamente estar erradas; além disso, fins subjetivos e preferências pessoais estão sujeitos a mudanças. Dessa forma, a competição é essencialmente um método de fomento ao aprendizado em um ambiente mutável e dinâmico, um processo que por definição envolve a alteração e realimentação contínua de dados. Esse processo é válido para qualquer comportamento social em geral, o que inclui, portanto, disputas e acordos políticos.

Quando a ação humana se dá em um ambiente competitivo, a possibilidade de alguém atingir seus próprios fins depende da reação de terceiros: os que competem para fornecer soluções e aqueles que podem voluntariamente escolher entre diferentes soluções concorrentes. Competição é, portanto,

o processo permanente de tentar persuadir terceiros a voluntariamente preferir as suas propostas de solução de problemas às de outros. Não se trata, então, de um estado de descanso ou equilíbrio, nem pode ser baseado em um 'comportamento maximizador' objetivo, uma vez que quais hipóteses e de quem se mostrarão momentaneamente 'corretas' e serão socialmente recompensadas mudam e não podem ser sabidas *ex-ante*. ([WOHLGEMUTH, 2008](#), p. 71, [tradução nossa])

Isso se deve ao fato de que é impossível prever com exatidão todas as mudanças relevantes que virão a impactar o ambiente social. A evolução guiada por competição é, então, composta por dois processos inter-relacionados que são ligados por mecanismos de realimentação tão mais intensos quanto forem a propensão e os incentivos dos atores em investir em informação. Do lado da demanda, um processo de seleção baseado em escolha, e do lado da oferta, um processo

de rivalidade entre potenciais fornecedores de soluções para os demandantes. A possibilidade de descoberta e de aprendizado é tanto mais potencializada quanto for a liberdade dos atores demandantes em escolher soluções de acordo com seus próprios conhecimentos e segundo seus próprios fins. Já os incentivos para que os atores invistam em informações e aprendizado são críticos para a intensidade e qualidade desse processo de escolha ([WOHLGEMUTH, 2008](#)).

No âmbito de sistemas políticos democráticos, sustenta Wohlgemuth (2008), os governados recebem um pacote de bens e serviços compulsoriamente custeados, independentemente de suas preferências pessoais, de ter votado na coalização vencedora, perdedora, ou de sequer ter votado. Eleições gerais não sinalizam continuamente a opinião de cidadãos em relação a políticas específicas, elas são capazes apenas de dar voz, de tempos em tempos, a um julgamento majoritário e agregado a respeito de um conjunto geral de promessas feitas por candidatos e partidos. Trata-se, portanto, de uma arena pobre em incentivos para pesquisa, interpretação e armazenamento de ofertas políticas (programas, candidatos), produtos políticos (leis, regulação) e sistemas políticos (regras do jogo). Nesse sentido, a competição interjurisdicional é um mecanismo evolutivo bem mais efetivo do que eleições, uma vez que se baseia na escolha individual por um pacote de instituições políticas em vez de uma escolha coletiva entre opções de governantes. Por meio da opção de saída e da comparação entre diferentes combinações entre seus recursos móveis e diferentes infraestruturas institucionais, indivíduos se libertam em parte do consumo forçado de produtos políticos.

A principal motivação de políticos é adquirir e manter poder, prestígio e renda. A competição interjurisdicional afeta o mercado político pela possibilidade de saída de fatores móveis, o que reduz a produtividade de fatores imobilizados, o que, por sua vez, leva à diminuição de renda dos proprietários desses últimos, que, por fim, pode levá-los a retirar seu apoio ao governo. A saída de investimento de capital e de mão de obra qualificada tem impacto negativo na renda nacional e no mercado de trabalho, dois fatores empiricamente testados como correlacionados à popularidade de governos. Além disso, a saída de recursos valiosos diminui o potencial de tributação e restringe a capacidade e habilidade do governo em agradar eleitores por meio de transferências e programas de gastos específicos. ([WOHLGEMUTH, 2008](#)).

Segundo esse autor, uma das maiores fraquezas do sistema democrático é justamente a dificuldade em controlar o problema da concessão de privilégios e de ganhos com *rent seeking*. A competição entre governos limita a habilidade de concessão de privilégios, visto que os prejudicados – que arcam com os custos dessas políticas via maiores preços, impostos ou outro ônus qualquer – podem optar por outras jurisdições, diminuindo a fonte de recursos sobre os quais os tratamentos preferenciais são concedidos. Assim, uma consequência natural dos efeitos da competição interjurisdicional é atrair como principais grupos de opositores a classe política, a estrutura burocrática, lobistas e outros grupos organizados com considerável influência governamental.

Na ausência dos efeitos moderadores da competição, governos maximizam a exploração dos pagadores de impostos e desperdiçam seus recursos, combatendo eventuais problemas fiscais sempre pela via de aumento de impostos em detrimento do corte de despesas. A constatação de que as despesas governamentais em países desenvolvidos dobraram desde a década de 1960 é um indicador da tendência de que agentes governamentais, como quaisquer

outros, tendem a perseguir seus próprios objetivos, tendo incentivos a maximizar o papel do governo em vez de otimizá-lo ([CURZON-PRICE, 2008](#)).

Não se deve tratar agentes governamentais como movidos por interesses diferentes daqueles que propulsionam os demais seres humanos, nem são eles imunes às falhas cognitivas características de nossa espécie. Nesse sentido, não é racional esperar que agentes políticos e burocráticos ajam espontaneamente para limitar seu próprio poder. Mesmo agentes honestos e interessados no bem-estar comum têm incentivos para racionalizar os efeitos dos seus atos no sentido de superestimar sua importância e benefícios e minimizar suas falhas e malefícios. Tal racionalização é potencializada pelo fato desses agentes não sofrerem diretamente eventuais consequências adversas das políticas que implementam, visto que são compulsoriamente custeadas com recursos de terceiros e seus eventuais efeitos adversos impactam diretamente os governados e não os governantes, os quais arcam apenas com efeitos indiretos via reações – muitas vezes, dispersas e descoordenadas – à política executada.

4.1 Avaliação dos argumentos contrários à competição institucional

O argumento mais comum contra a competição fiscal – um dos principais tipos de competição institucional – é de que o fluxo de capitais móveis gravitaria fatalmente em direção a jurisdições de baixa carga tributária, criando uma “corrida para fundo”, em que os entes políticos seriam forçados a baixar sucessivamente sua carga tributária. Tal argumento só faz sentido se nenhum Estado for capaz de fornecer algum bem ou serviço útil e, nesse caso, corroer suas bases de sustentação por meio de competição institucional seria algo positivo ([HOIJER, 2008b](#)).

Ocorre que entes políticos fornecem aos governados um arcabouço institucional além de um pacote de bens e serviços, o que faz com que um investidor enxergue a carga tributária e regulatória de uma jurisdição como o custo de investimento desta. Jurisdições que fornecem boa infraestrutura institucional – respeito à propriedade privada e a contratos, estabilidade social e econômica, baixos níveis de corrupção etc. – e também baixa carga tributária e regulatória estarão em boa situação para atrair investimentos. Já aqueles que oferecem boa infraestrutura institucional a altos custos ainda são capazes de competir com entes de baixa carga tributária, mas que sofram com altos índices de corrupção, possuam instituições fracas ou que convivam com ameaças de instabilidade econômica e social. Na verdade, a melhor forma de avaliar se os produtos entregues pelo governo se adequam aos recursos consumidos é expondo-os à competição, visto que mercados não competitivos tendem a entregar produtos caros e de baixa qualidade ([HOIJER, 2008b](#)).

Assim, políticas de harmonização fiscal são ferramentas à disposição de entes políticos para impedir que entes pobres ou com graves problemas institucionais ou sociais compitam com eles por investimentos, dado que oferecer baixas cargas tributárias e regulatórias é o principal meio que esses governos possuem de compensar por suas fraquezas institucionais. São também proteção contra governos mais eficientes, capazes de entregar boa infraestrutura, bens e serviços em contrapartida a uma carga tributária menor.

Os efeitos da integração comercial na Europa entre 1995 e 2005 – e o consequente incremento na competição institucional na região – foram analisados por Bergh ([2008](#)), que concluiu que

não houve nada semelhante a uma “corrida para o fundo” na região, tendo, de fato, havido uma pequena convergência da carga tributária em relação ao produto interno bruto dos países do bloco. O autor sustenta que é provável que os grandes Estados de bem-estar social europeus tenham sobrevivido exatamente porque mudaram suficientemente sua estrutura de forma a se adaptarem às alterações de circunstâncias ao seu redor.

A tese levantada por Bergh (2008) é compatível com o observado nas últimas décadas nos países nórdicos, considerados por muitos como modelo de Estado de bem-estar social e que empregam, no setor público, o dobro da média dos países integrantes da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), cerca de 30% da sua força de trabalho. Nas décadas de 1970 e 1980, os gastos governamentais dos países nórdicos cresceram aceleradamente, o que levou esses países a uma situação econômica insustentável. Realizaram então, a partir da década de 1990, reformas em suas políticas de bem-estar social e adotaram ações para deixar livres os empreendedores, o que permitiu que no início do novo milênio seus gastos estivessem mais adequados à riqueza que suas economias eram capazes de gerar (THE ECONOMIST, 2013).

A Suécia, por exemplo, reduziu os gastos públicos em relação ao PIB de 67% em 1993 para 49% em 2003 e sua dívida pública em relação ao PIB caiu entre 1993 e 2010 de 70% para 37%. O país também extinguiu uma série de tributos que incidiam sobre o patrimônio, doações e heranças. A última faixa do seu imposto de renda de pessoas físicas foi reduzida em 27 pontos percentuais, e também foram reduzidos os impostos sobre os lucros das empresas, que em 2013, já estavam em patamar inferior ao praticado nos EUA. Os suecos também reformaram seu sistema de previdência, adotando um modelo de contribuições definidas com ajustes automáticos para expectativas de vida mais alta. Já a Dinamarca tem hoje um dos mercados de trabalho menos regulados do mundo; a Finlândia tornou-se célebre no aproveitamento de habilidades de fornecedores de capital de risco (*venture capitalists*) e investidores-anjo (*angel investors*) para fomentar inovação e empreendedorismo; e a Noruega conta com um fundo soberano de centenas de bilhões de dólares – o que demonstra visão de longo prazo por parte de seus governantes (THE ECONOMIST, 2013).

Em termos de serviços públicos e seguridade social, os países nórdicos se mostraram pragmáticos e inovadores em suas reformas: a Suécia introduziu um sistema universal de cupons (*vouchers*) para escolas – incentivando a competição entre escolas privadas e públicas. Um sistema semelhante foi adotado na Dinamarca, com diferencial de os pais poderem complementar os auxílios educação com recursos próprios para pagar por escolas privadas de sua escolha. A Dinamarca também conta com um sistema de treinamento e apoio a desempregados como contrapartida à pouca burocracia e custos que empresas enfrentam na demissão de empregados. Nesse país, é permitido que empresas privadas gerenciem hospitais públicos, o mesmo ocorrendo na Noruega. (THE ECONOMIST, 2013).

Destaca-se ainda que todos os países nórdicos encontram-se no topo do Ranking da Heritage Foundation em aspectos ligados à defesa da propriedade privada, respeito às leis (*rule of law*), efetividade do Poder Judiciário, abertura ao comércio exterior, liberdade empresarial e liberdade de investimentos (HERITAGE FOUNDATION, 2018).

Os dados acima estão alinhados à teoria de aprendizado e evolução social defendida nesse trabalho. Países nórdicos estão entres os países mais abertos ao comércio exterior do mundo – um indicativo de abertura à competição econômica com outros países – e, apesar de estarem entre

as maiores cargas tributárias do planeta, são capazes de atrair investimentos diretos externos com bastante sucesso (EY, 2017). Isso se dá porque investidores levam em consideração não apenas o custo tributário de se investir em um país, mas também a infraestrutura institucional, econômica e social que esses países oferecem como contrapartida. Nesse sentido, os países nórdicos têm vantagens comparativas sobre países que também possuem alta carga tributária, mas que são incapazes de entregar uma infraestrutura de mesma qualidade. Também são capazes de competir favoravelmente com boa parte dos países de baixa carga tributária, mas que apresentam sérios riscos institucionais e sociais. Por fim, a abertura à competição econômica com outros países – e também com a iniciativa privada – certamente é um incentivo constante para que os países nórdicos reavaliem sistematicamente seu modelo de Estado e a forma como bens são produzidos e entregues à população.

Nesse sentido, Curzon-Price (2008) afirma que a competição fiscal é um mecanismo capaz de induzir reduções nas cargas tributárias ao mesmo tempo em que incentiva um melhor gerenciamento dos gastos públicos, além de propiciar estímulos para evoluções e inovações institucionais. A autora investigou a evolução das cargas e receitas tributárias ao redor do mundo entre 1980 e o início dos anos 2000, não encontrando evidências de uma “corrida para o fundo”. Na verdade, receitas governamentais têm aumentado ao invés de diminuído e, em alguns casos, até aumentaram em relação ao PIB (nessas situações, destaca a autora, com os esperados efeitos negativos sobre o crescimento econômico). A pesquisadora sustenta que a competição institucional nesse período incentivou reformas fiscais em direção ao ótimo de Laffer – quando diminuições nas cargas tributárias fomentam crescimento econômico, produzindo uma base de riqueza maior sobre a qual o Estado é capaz de extrair tributos.

Curzon-Price (2008) alerta, contudo, que o ponto ótimo de Laffer – qual seja, aquele em que as receitas governamentais são maximizadas – não significam um ótimo social, uma vez que uma maior receita nas mãos de governantes não significa maior bem-estar para os governados. Um exemplo nesse sentido foi o da Irlanda no início da década de 1980, que além de cortar substancialmente a carga tributária em relação ao PIB, também reduziu os gastos do governo, efetivamente diminuindo o tamanho do Estado, o que desencadeou um período de extraordinário crescimento (CURZON-PRICE, 2008), efeito benéfico de uma política cujo foco não foi maximizar receitas governamentais, mas diminuir o peso do Estado na economia. É difícil imaginar que reformas como essa sejam levadas a cabo em um ambiente de pouca competição entre jurisdições e os resultados apresentados pela autora sugerem que ainda há muito espaço para se aumentar o grau de competição institucional mundo afora.

Outra crítica comum à competição fiscal é que ela supostamente deslocaria a carga tributária do capital móvel para a força de trabalho. De maneira geral, tal deslocamento não foi observado empiricamente, uma vez que capital e trabalho, na maioria das situações, têm papéis complementares: pouco ou nada se pode fazer com capital e sem trabalho ou vice-versa. O que se tem observado empiricamente é uma diminuição significativa de tributação direta em favor de uma tributação indireta a taxas marginais bem menores, mas incidentes sobre uma base tributária bem mais ampla (CURZON-PRICE, 2008).

Hojjer (2008b), ao analisar a teoria da “corrida para o fundo”, destaca que seu principal articulador, Sinn (2003), utiliza como argumento central de sua tese a suposição inverossímil de que governos apenas atuam naquelas atividades em que mercados privados se provaram

incapazes de executar. Segundo Hoijer (2008b), a partir dessa hipótese, Sinn (2003) constrói um argumento circular em que a conclusão está presente na premissa do argumento: o mercado apresenta falhas, o Estado atua apenas nas áreas em que há falhas de mercado, logo, caso Estados participem de um mercado competitivo para prover produtos e serviços, falhas de mercado irão acontecer.

Agentes estatais, como quaisquer outros seres humanos, são movidos por interesses próprios e, nesse sentido, não há nenhum motivo para que eles, sem nenhuma influência externa, limitem sua atuação ou seus poderes de maneira espontânea. Esse fato é corriqueiramente observado: governos atuam, intervêm fortemente ou até mesmo monopolizam a produção de uma enorme gama de bens e serviços tipicamente privados: como transporte de mercadorias e correspondências, produção de commodities, serviços financeiros e bancários e, até mesmo, produção de espetáculos e realização de loterias, apenas para citar alguns exemplos. Tal constatação já seria suficiente para invalidar o argumento de Sinn (2003).

Diante dessas evidências, Curzon-Price (2008), ao analisar o relatório da OECD (1998) sobre o que seriam supostamente práticas nocivas de competição fiscal, entendeu que esse trabalho fazia uma defesa implícita de governos grandes com altas cargas tributárias em detrimento de governos pequenos com baixas cargas tributárias. No mesmo sentido, Hoijer (2008b) entende que as propostas contra competição fiscal feitas nos últimos anos por autoridades da União Europeia ou por organismos como a OECD podem ser entendidas como a defesa da criação de cartéis tributários por via da colusão entre países.

É uma atitude racional por partes de agentes governamentais, como quaisquer outros, agir de forma a proteger seus próprios interesses, de maneira que é natural que ações contra competição fiscal tenham origem em estamentos políticos e burocráticos confrontados com a ameaça de ter de competir por receitas, poder e influência.

4.2 Descentralização e competição institucional

Os principais argumentos a favor da descentralização político-administrativa, segundo Faguet (2014), são a de que ela:

- a) Aumenta a responsabilização e responsividade dos governantes ao aproximá-los dos governados, de fato aumentando a capacidade destes últimos em serem ouvidos;
- b) Reduz abusos de poder ao transferir determinadas funções do governo central para níveis de governos mais baixos;
- c) Melhoram a estabilidade política ao dar a minorias descontentes controle sobre governos subnacionais com limitado poder sobre questões que as afetam diretamente;
- d) Aumenta a competição institucional ao criar muitas arenas políticas cujo controle é disputado pelos agentes políticos.

Nesse sentido, é de se esperar que a descentralização favoreça a governança política ao diminuir distâncias entre governantes e governados, ampliando a voz destes últimos ao dotá-los de mecanismos que lhes permitem influir mais efetivamente nas decisões políticas locais. Efeitos nesse sentido foram qualitativamente e quantitativamente analisados nas últimas décadas, conforme estudos destacados abaixo.

Gonçalves (2014) investigou os efeitos da adoção de orçamentos participativos (OP) – um processo em que contribuições diretas dos cidadãos são levadas em conta na elaboração do orçamento público – em municípios brasileiros, utilizando dados que cobriam a totalidade dos municípios no período entre 1990 e 2004. Cerca de 30% da população brasileira vive em municípios que adotam esse sistema e a pesquisa levou em consideração variações temporais na adoção de orçamentos participativos, bem como casos em que municípios adotaram o processo e depois o descartaram ou até mesmo jamais chegaram a adotar. O estudo revelou que os municípios com orçamento participativo aumentaram os gastos com saneamento básico e saúde – em linha com as preferências externadas nas reuniões de OP – entre 20% e 30% mais do que aqueles municípios que não adotam o processo. Ademais, a autora constatou que a mortalidade infantil no período para municípios que adotaram orçamentos participativos caiu entre 5% e 10%.

O trabalho de Gonçalves (2014) evidencia, em linha com a teoria da descentralização, que o orçamento participativo incentiva investimentos em informação por parte dos cidadãos, fomentando maior fiscalização social sobre atores políticos e maior responsividade por parte desses (FAGUET, 2014).

Díaz-Cayeros, Magaloni e Ruiz-Euler (2014), por sua vez, estudaram a produção descentralizada de bens públicos em comunidades nativas no Estado de Oaxaca, México. A descentralização em questão é baseada em autogoverno via tradições e costumes nativos (*usos y costumbres*) e democracia participativa. Ao contrário de enclaves dominados por chefes locais, o resultado do trabalho evidenciou que as comunidades geridas pelo sistema de *usos y costumbres* apresentaram maior engajamento civil, melhor acesso a bens públicos e melhores indicadores de governança do que comunidades pobres semelhantes governadas por partidos políticos. Faguet (2014) destaca que esse modelo de governança apresenta semelhanças com o sistema de orçamento participativo de municípios brasileiros investigado por Gonçalves (2014):

Ambos podem interagir positivamente com a descentralização, ao aumentar a intensidade de informação e participação, para melhorar primeiro responsabilização e responsividade, depois serviços públicos e produtos, e finalmente resultados finais de relevância como mortalidade infantil e pobreza. (FAGUET, 2014, p. 9)

Montinola, Qian e Weingast (1995), por sua vez, analisaram as reformas econômicas ocorridas na China e lideradas por Deng Xiaoping que culminaram em décadas de um crescimento econômico sem precedentes. O estudo aponta evidências de que a competição institucional promovida por um tipo peculiar de descentralização – batizada de “federalismo ao estilo Chinês” (*federalism, Chinese stile*) pelos autores – teve papel fundamental no crescimento. Segundo os pesquisadores, a descentralização ocorrida na China não teve como propósito proteger direitos individuais, representatividade ou liberdade política, foi, na verdade, uma atitude pragmática em relação ao crescimento econômico como forma de manter a sustentação política do governo. A China não conta com sistema legal formal voltado para a preservação de direitos de propriedades e contratação, tampouco possui cortes independentes que sirvam como um sistema de adjudicação. Nesse sentido, as reformas pró-mercado tiveram seu fundamento na divisão de autoridade entre governo central e governos locais, passando estes últimos a terem autonomia em impor políticas econômicas dentro de suas jurisdições, o que, somado a

outras medidas, como a imposição de restrições orçamentárias e a reorganização da repartição de recursos tributários entre governo central e governos locais, criou um ambiente próprio a um processo evolucionário baseado na competição entre jurisdições.

O governo central chinês estabeleceu esquemas de repartição tributária que, em geral, permitem que governos locais retenham os recursos arrecadados em suas jurisdições acima de uma determinada cota a ser repassada ao centro. Isso é um incentivo para que os governos locais adotem e aperfeiçoem políticas liberalizantes alinhadas com crescimento econômico. E uma vez que as jurisdições locais têm autonomia para implementar suas próprias políticas econômicas e a repartição de recursos e empréstimos entre governos é limitada, os problemas fiscais de uma província ou cidade, em regra, não são repassados a outros governos. Nesse sentido, a diversidade entre as províncias chinesas, propiciou uma ampla gama de experimentação econômica e, uma vez que as experiências em um local geram informação a ser aproveitada também por outros governos, um vigoroso processo evolutivo de aprendizado institucional foi desencadeado: políticas de sucesso são adaptadas e copiadas, e políticas fracassadas são descartadas ([MONTINOLA; QIAN; WEINGAST, 1995](#)).

Exemplos elucidativos do mecanismo de incentivos e aprendizado propiciado pela competição institucional na China são narrados por Montinola, Qian e Weingast ([1995](#)). A província de Guangdong, em 1980, foi pioneira nas reformas liberalizantes, consolidando-se rapidamente como uma força econômica regional. Depois das reformas, o preço de muitas commodities aumentou nas cidades de Guangdong o que ocasionou um fluxo de mercadorias em sua direção, originado de províncias vizinhas que não haviam se reformado, como Hunan. A prefeitura de Binzhou, pertencente à província de Hunan e situada na fronteira com Guangdong, decidiu estabelecer postos de tributação em suas fronteiras para estancar a saída de produtos e recursos. A medida, porém, não tornou a cidade mais rica e, com o passar dos anos, seus habitantes, ao compararem sua situação com os vizinhos de Shaoguan, em Guangdong, notaram que se encontravam em situação um tanto inferior, apesar de compartilharem circunstâncias semelhantes antes de Guangdong iniciar suas reformas. Em 1988, com autorização do governo central, Binzhou começou a adotar medidas de reforma econômica. Os postos de tributação foram retirados e o comércio entre as províncias prosperou, atingindo níveis recordes.

Já Heilongjiang, província fronteira com a Rússia, em 1989, promoveu um projeto de regulação de preços – anunciado como “Projeto 383” – com o objetivo de diminuir a taxa de crescimento dos preços dos 383 itens usados no cálculo do índice oficial de inflação. Os custos do projeto se mostraram muito altos e causaram reação negativa tanto por parte da população como da burocracia central. O contraste com os resultados obtidos por Guangdong foi muito evidente. Nessa província, graças às reformas pró-mercado, resultado semelhante foi obtido sem impacto fiscal para o governo. Segundo noticiado por estudos econômicos, o Projeto 383 foi abandonado ([MONTINOLA; QIAN; WEINGAST, 1995](#)).

As reformas econômicas ocorridas na China a partir de 1978, evidenciam que resultados positivos associados à descentralização são potencializados quando esta resulta em um ambiente de competição institucional, a qual, por sua vez é capaz de fomentar um processo evolutivo baseado em experimentação e aprendizado. A relação entre descentralização e competição institucional, contudo, depende do poder de barganha de agentes políticos que

colhem benefícios com a centralização de poder e daqueles que têm interesse em fortalecer sua influência como líderes regionais e locais.

4.3 Barganhas políticas: a dinâmica entre centralização e descentralização.

Sistemas federativos são um ambiente fértil para o estudo da dinâmica entre forças políticas centralizadoras e descentralizadoras e os efeitos destas sobre a competição institucional. Segundo Riker (1987), o federalismo é resultado de barganhas políticas guiadas pelos interesses pessoais dos próprios políticos e não por ideais abstratos – como a garantia de sociedades livres – ou tampouco por características sociais específicas que fomentam um certo senso de identidade e interesse comum. Nesse sentido, políticos formam ou mantêm uma federação caso calculem que os ganhos políticos em o fazer superem seus custos.

O federalismo, portanto, não é um processo político de equilíbrio, sendo os acordos e compromissos políticos que moldam as regras constitutivas da federação passíveis de mudança no sentido de centralização em favor do governo federal – no limite tendendo a um Estado unitário –, ou descentralização no sentido do fortalecimento dos entes subnacionais – culminando em dissolução da federação, em caso extremo (FILIPPOV, 2005; RIKER, 1987).

A dinâmica de poder entre o governo central e os governos membros reflete no nível de competição institucional do arranjo político federal, o que, por sua vez, tem implicações quanto ao grau de responsividade ou predação de um governo em relação aos governados.

Como explicitado por Montinola, Qian e Weingast (1995), a China, embora seja constituída como um Estado unitário de partido único, promoveu reformas descentralizadoras que propiciaram competição institucional em nível superior ao existente em federações formais como Brasil e Argentina. “O federalismo ao estilo chinês”, segundo os autores, possui características que favorecem a preservação de mercados e fomentam a competição institucional, ao permitir que jurisdições locais e regionais tenham autonomia sobre a política econômica em seus territórios e criando restrições orçamentárias relativamente duras para as províncias por meio de limitações na repartição de receitas e na realização de empréstimos e socorros financeiros entre governos.

Na Argentina, por outro lado, as províncias são atores importantes na implementação de políticas nacionais, porém a barganha política consiste na interação entre presidente e governadores de províncias que trocam apoio político regional a políticas concebidas em nível nacional por transferências de recursos fiscais. Nesse país, províncias arrecadam uma parcela pequena de tributos, enquanto são responsáveis por parcela relevante dos gastos públicos. As transferências de recursos do governo federal custeiam, em média, dois terços dos gastos provinciais, sendo que em muitas das províncias menos populosas, tais transferências superam 80% das receitas totais. Ademais, a Argentina possuiu um dos sistemas políticos com maior distorção representativa do planeta, em que províncias menos populosas são sobrerrepresentadas nas casas legislativas, em especial no Senado. O resultado desse arranjo institucional é que determinadas províncias funcionam como espécies de “baronatos” politicamente influentes, capazes de extrair rendas fiscais do governo federal (ARDANAZ; LEIRAS; TOMMASI, 2012). Os incentivos institucionais argentinos podem ser descritos como “um perfeito ciclo vicioso em que [governadores] incumbentes usam essas rendas para restringir a competição política,

enfraquecer limites institucionais e legais a seu poder em nível nacional, minando, por fim, a democracia competitiva em toda a Argentina.” ([FAGUET, 2014](#), p. 3, [tradução nossa]).

Enquanto o mecanismo de transferências governamentais na Argentina serve ao propósito de fortalecer líderes provinciais influentes em detrimento das demais províncias, o Partido Revolucionário Institucional – PRI, que dominou a política mexicana entre a década de 1930 e o início da década de 1990, utilizou as transferências federais aos estados e municípios como mecanismo de controle político desses entes subnacionais, conforme descreve Weingast ([2014](#)).

A federação comandada pelo PRI era muito centralizada: o governo central arrecadava a maioria das receitas, enquanto as despesas em nível estadual e municipal eram financiadas por meio de transferências. Na década de 1980, cerca de 80% das receitas locais eram provenientes de transferências e o apoio à oposição era punido com cortes nos recursos. Em 1983, Ciudad Juarez e Chihuahua perderam metade de seu orçamento ao votar na oposição e um estudo mais atual evidenciou que municípios que apoiavam a oposição recebiam, em média, 25% menos receitas ([WEINGAST, 2014](#)).

É possível perceber, portanto, que descentralização por si só não é garantia de maior responsividade governamental frente aos desejos dos governados. Para tanto, é preciso que haja condições institucionais que permitam que a descentralização potencialize a competição entre governantes, forçando-os a entregar bens e serviços que os governados valorizem, sob pena de perderem fontes de receita e influência política. Nesse sentido, a competição institucional em uma federação é fomentada quanto os entes federados possuem autonomia para estabelecer os principais pontos da política econômica em sua jurisdição e quando a dependência de transferências de outros níveis de governo e a possibilidade de receber socorro financeiro são bastante limitadas.

Feld ([2008](#)) criou um modelo econométrico para estimar os efeitos do federalismo fiscal em relação ao crescimento econômico para os países integrantes da OECD. O modelo identificou duas variáveis significativas: a salvaguarda constitucional da autonomia dos governos regionais afeta positivamente o crescimento econômico, enquanto que uma forte participação dos governos subnacionais no processo de decisão a respeito dos mecanismos de repartição tributária o afeta negativamente. Os resultados do modelo desse pesquisador guardam relação com os efeitos dos arranjos institucionais argentino e mexicano explorados acima: o caso mexicano evidencia os efeitos de fraca autonomia regional, o que permite que o governo central subjugue os governos subnacionais, gerando uma estrutura política altamente centralizada; já a Argentina exemplifica a tragédia dos comuns gerada pela combinação entre uma arrecadação centralizada a nível federal, cuja distribuição é fortemente influenciada por atores políticos subnacionais.

Finalmente, é preciso atentar para o impacto de diferentes arranjos institucionais em relação ao equilíbrio fiscal em federações e outras espécies de governos descentralizados. Rodden ([2002](#)) alerta que déficits recorrentes são comumente observados em federações nas quais os governos regionais e locais têm autonomia para se endividar, mas cujos governos centrais são incapazes de efetivamente se comprometer a não resgatar financeiramente os entes que incorrem em problemas financeiros. Tal situação representa um incentivo perverso à irresponsabilidade fiscal dos governos subnacionais, porém, como alerta o autor, corrigir esses arranjos institucionais ou mesmo combater seu surgimento tem se mostrado extremamente difícil na prática.

Conclusão

Esse trabalho visa contribuir para o debate a respeito do papel da competição institucional na evolução de regras sociais que limitem o poder político, favorecendo o alinhamento entre as demandas dos governados e a oferta de produtos políticos, como leis e regulações, e de bens e serviços cuja produção é custeada pela coleta de tributos.

A partir de uma crítica dos conceitos de eficiência alocativa e competição perfeita que lastreiam as tradicionais recomendações de intervenção política na economia, defende-se alternativamente o conceito de competição como um processo social inerentemente dinâmico e baseado na descoberta, rivalidade e transmissão de informações. Sob essa perspectiva, a competição pode ser vista como um processo evolutivo de aprendizado aplicável às relações sociais em geral, o que inclui, portanto, interações políticas e as conexões destas com os demais tipos de relações sociais.

Considerando-se a evolução geral de uma sociedade como dependente de um processo de aprendizado social, foram identificados os mecanismos capazes de incentivar positivamente ou negativamente esse processo. Se, por um lado, conceitos estáticos de eficiência alocativa e competição perfeita propiciam a defesa da ação política como mecanismo de correção de falhas geradas por arranjos voluntários – o saneamento de supostas falhas de mercado, por exemplo –, por outro, a eficiência entendida como um processo dinâmico baseado no aprendizado e na rivalidade leva à interpretação do poder político como uma potencial ameaça, visto que mecanismos coercitivos tendem a ser usados para transferir custos e beneficiar minorias influentes e organizadas em detrimento de uma maioria desorganizada.

De fato, mesmo nas denominadas democracias liberais existentes nos países desenvolvidos da atualidade, é possível identificar aspectos de mecanismos de exploração social semelhantes aos que foram definidos, nas ciências políticas, como banditismos nômade e estacionário: incumbentes têm estímulos a extrair da sociedade a maior renda possível durante o período de seu mandato, assemelhando-se a bandidos nômades; já partidos políticos em sistemas democráticos maduros tendem a ter um horizonte temporal um pouco mais alongado, tendendo a agir mais como bandidos estacionários, pois vislumbram a possibilidade de alternância de poder.

Por outro lado, é possível que a maioria de uma sociedade seja capaz de se coordenar em torno de uma expressiva característica comum – sendo notáveis os exemplos de traços étnicos, religiosos ou culturais – de forma a pressionar o aparato estatal a adotar políticas em detrimento de grupos sociais minoritários. Tal possibilidade levou pensadores notáveis como Lord Acton a defender a fragmentação política e a consequente difusão de discussões e conhecimentos como uma maneira de proteger minorias, tendo sido essa preocupação também bastante discutida à época dos debates que levaram à promulgação da Constituição Americana.

Ademais, uma vez estabelecido que a competição é um processo aplicável às relações sociais em geral, é possível estender os efeitos benéficos tradicionalmente identificados com sua existência em um mercado econômico à esfera institucional: da mesma forma que a competição econômica entre fornecedores sujeitos à perda de clientes beneficia consumidores, os diversos tipos de competição institucional – tais como a competição jurisdicional e fiscal – têm potencial benéfico aos governados, ao incentivarem evoluções institucionais propiciadas

pelo temor da perda desse capital humano e pelo desenvolvimento social e econômico que este é capaz de gerar dentro das fronteiras do ente político. Tal hipótese é corroborada pelas fontes teóricas e trabalhos empíricos levantados e analisados nesse estudo.

A competição institucional, por sua vez, manifesta-se principalmente na possibilidade plausível de pessoas, entidades ou negócios optarem pela troca da jurisdição a que estão submetidos, sendo tão mais intensa quanto menores os custos econômicos, legais e sociais incidentes sobre essa mudança. Ao mesmo tempo, não é razoável supor que agentes estatais limitem seu próprio poder sem a existência desse estímulo. Ao contrário, sendo os seres humanos fundamentalmente guiados pelo desejo de satisfazer seus próprios interesses, é de se esperar que a ausência da ameaça gerada pela competição incentive a centralização de poder, o recrudescimento de políticas protecionistas e a expansão do aparato estatal e da respectiva influência dos seus agentes.

Assim, da mesma forma que a competição econômica é um mecanismo de restrição do poder econômico e uma fonte de incentivos à inovação empresarial, a competição institucional fomenta inovações e evoluções institucionais, além de configurar-se como um freio à concentração e expansão do poder político, reduzindo a possibilidade de que ações coercitivas sejam usadas por grupos ou categorias sociais específicas como mecanismo de exploração de terceiros. Trata-se, portanto, de um processo capaz de estimular a proteção de liberdades e induzir desenvolvimento social.

É preciso destacar, todavia, que o presente trabalho possui limitações inerentes ao seu escopo, de forma que pesquisas futuras podem contribuir substancialmente com as análises desenvolvidas acima. Diante desse fato, algumas linhas de investigação são sugeridas abaixo.

Esse estudo fez uso de argumentos teóricos e evidências empíricas que sustentam a hipótese de que a competição institucional é um processo capaz de significativamente incentivar evoluções institucionais em benefício dos governados. Os mecanismos e as circunstâncias que favorecem o surgimento, o fortalecimento ou enfraquecimento desse tipo de competição, porém, não foram abordados.

Nesse sentido, considera-se relevante o desenvolvimento de pesquisas acerca de tais mecanismos e circunstâncias, em especial, aquelas que possam ser traçadas a partir de aspectos sociais – diretamente à ação humana, portanto. Essa linha de pesquisa se mostra notadamente pertinente quando se adotam hipóteses em que o poder de coerção surge como uma resposta evolutiva natural à possibilidade de um indivíduo ou grupo obter ganhos continuados ao se especializar na exploração de terceiros, situação que, em tese, se aplicaria a uma vasta gama de organizações sociais.

Por outro lado, uma vez que a coerção é inerente à ação estatal, a história dos conflitos entre forças políticas é marcada não apenas por competição institucional, mas por guerras. Sugere-se, portanto, estudos acerca da competição bélica entre Estados e sua relação com a competição institucional. É possível explorar esse tema não apenas em relação a organizações estatais formais, mas a partir da análise da interação entre organizações atuais que podem ser modeladas como bandidos estacionários em seu aspecto mais bruto e institucionalmente menos evoluído: gangues, máfias e milícias. A análise da competição institucional e bélica entre essas organizações, bem como entre essas e o Estado tem potencial para enriquecer o debate acerca de evoluções institucionais.

Pressões competitivas originadas dentro dos próprios limites jurisdicionais de um ente político configuram outra linha de pesquisa a ser considerada. Assim, a análise dos sucessos e fracassos de movimentos políticos voltados para a formação de Estados independentes a partir do fracionamento de uma unidade política preexistente merece consideração. Esse tema, por sua vez, pode ser relacionado à exploração de aspectos normativos ligados a potenciais direitos de autodeterminação e autogoverno de um povo.

Por fim, a discussão de sistemas federativos pode ser alvo de estudos mais específicos, abordando pontos como o impacto dos custos de transação entre entes federativos em relação ao arranjo federalista em questão, ou analisando em maior detalhe os efeitos fiscais da barganha política entre governo central e governos regionais e locais.

Referências

- ACTON, J. E. E. D. **The History of Freedom and Other Essays**. London: Macmillan, 1907. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/titles/acton-the-history-of-freedom-and-other-essays>. Acesso em: 15 jun 2018.
- ARDANAZ, M.; LEIRAS, M. L.; TOMMASI, M. The Politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability. **SSRN Electronic Journal**, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2102147. Acesso em: 27 mar 2018.
- BENSON, B. L. **To Serve and Protect: Privatization and Community in Criminal Justice**. New York: NYU Press, 1998.
- BERGH, A. A race to the bottom for the big welfare states? In: BERGH, A.; HOIJER, R. (eds.). **Institutional Competition**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008.
- BERMAN, H. J. **Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition**. Reprint edition. Cambridge: Harvard University Press, 1983.
- BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. In: **The Collected Works of James M. Buchanan**. Indianapolis: Liberty Fund, 2000a.
- BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. The Reason of Rules: Constitutional Political Economy. In: **The Collected Works of James M. Buchanan**. Indianapolis: Liberty Fund, 2000b.
- CURZON-PRICE, V. Fiscal competition and the optimization of tax revenues for higher growth. In: BERGH, A.; HOIJER, R. (eds.). **Institutional Competition**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008.
- DÍAZ-CAYEROS, A.; MAGALONI, B.; RUIZ-EULER, A. Traditional Governance, Citizen Engagement, and Local Public Goods: Evidence from Mexico. **World Development**, v. 53, p. 80–93, 2014.
- EY. **EY's Attractiveness Survey 2017**: Nordics. 2017. Disponível em: <http://www.ey.com/se/sv/issues/business-environment/ey-attractiveness-program-2017-nordics>. Acesso em: 24 abril 2018.
- FAGUET, J.-P. Decentralization and Governance. **World Development**, v. 53, p. 2–13, 2014.
- FELD, L. P. Fiscal federalism and economic growth in OECD countries. In: BERGH, A.; HOIJER, R. (eds.). **Institutional Competition**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008.
- FILIPPOV, M. Riker and Federalism. **Constitutional Political Economy**, v. 16, n. 2, p. 93–111, 2005.
- GONÇALVES, S. The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil. **World Development**, v. 53, p. 94–110, 2014.

HAYEK, F. A. **Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy**. London: Routledge, 1982.

HERITAGE FOUNDATION. **Economic Data and Statistics on World Economy and Economic Freedom**. Disponível em: [//www.heritage.org/index/explore](http://www.heritage.org/index/explore). Acesso em: 24 abril 2018.

HOIJER, R. The concept of institutional competition. In: BERGH, A.; HOIJER, R. (eds.). **Institutional Competition**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008a.

HOIJER, R. Tax competition and tax cartels. In: BERGH, A.; HOIJER, R. (eds.). **Institutional Competition**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008b.

HOPPE, H.-H. **Democracy: The God That Failed**. London: Routledge, 2017.

HOPPE, H.-H. **Natural Elites, Intellectuals, and the State**. 2006. Disponível em: <https://mises.org/library/natural-elites-intellectuals-and-state>. Acesso em: 9 abril 2018.

HUEMER, M. **The Problem of Political Authority: An Examination of the Right to Coerce and the Duty to Obey**. New York: Palgrave MacMillan, 2012.

HUERTA DE SOTO, J. **The Theory of Dynamic Efficiency**. London: Routledge, 2014.

HUME, D. **Essays, Moral, Political, and Literary**. 1987. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/LFBooks/Hume/hmMPL14.html>. Acesso em: 8 mai 2018.

KANT, I. **Toward Perpetual Peace and Other Writings on Politics, Peace, and History**. New Haven: Yale University Press, 2006.

KETCHAM, R. (Ed.). **The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates**. New York: Signet, 2003.

KIRZNER, I. M. **Competição e a atividade empresarial**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2012. Kindle Edition.

MAS-COLELL, A.; WHINSTON, M. D.; GREEN, J. **Microeconomic Theory**. New York: Oxford University Press, 1995.

MISES, L. **O Cálculo Econômico em Uma Comunidade Socialista**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2017.

MITCHELL, D. J. **Are Democracies Roving or Stationary Bandits?** 2017. Disponível em: <https://fee.org/articles/are-democracies-roving-or-stationary-bandits/>. Acesso em: 9 abril 2018.

MONTINOLA, G.; QIAN, Y.; WEINGAST, B. R. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. **World Politics**, v. 48, n. 1, p. 50–81, 1995.

OLSON, M. Dictatorship, Democracy, and Development. **American Political Science Review**, v. 87, n. 03, p. 567–576, 1993.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue**. Paris: Org. for Economic Cooperation & Development, 1998.

OSTROM, V. **The Intellectual Crisis in American Public Administration**. Tuscaloosa: University Alabama Press, 2007.

- OSTROM, V. Polycentricity: The Structural Basis of Self-Governing Systems. In: ALIGICA, P. D.; SABETTI, F. (eds.). **Choice, Rules and Collective Action: The Ostroms on the Study of Institutions and Governance**. Colchester: Ecpr Press, 2014. p. 45-60.
- PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. **Microeconomia**. 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.
- RAMOS, A. L. S. C. **Os Fundamentos Contra o Antitruste**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- RIKER, W. H. **The Development of American Federalism**. Dordrecht: Springer Netherlands, 1987.
- RODDEN, J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 3, p. 670–687, 2002.
- SINN, H.-W. **The New Systems Competition**. Oxford: Blackwell, 2003.
- STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3–21, 1971.
- THE ECONOMIST. **The Economist Group**. London. 2013. Disponível em: <https://www.economist.com/printedition/2013-02-02>. Acesso em: 24 abril 2018.
- VANBERG, V. J. Can competition between governments enhance democracy? In: BERGH, A.; HOIJER, R. (eds.). **Institutional Competition**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008. p. 113-128.
- VAUBEL, R. A history of thought on institutional competition. In: BERGH, A.; HOIJER, R. (eds.). **Institutional Competition**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008.
- WEBER, M. Class, Status, Party. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. W. (ed.). **From Max Weber: Essays in Sociology**. New York: Oxford University Press, 1946a. p.180-195
- WEBER, M. Politics as a Vocation. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. W. (ed.). **From Max Weber: Essays in Sociology**. New York: Oxford University Press, 1946b. p. 77-128.
- WEBER, M. **General Economic History**. Glencoe: The Free Press, 1950.
- WEINGAST, B. R. Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. **World Development**, v. 53, p. 14–25, jan 2014.
- WOHLGEMUTH, M. Learning through institutional competition. In: BERGH, A.; HOIJER, R. (eds.). **Institutional Competition**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008. p. 67-89.

RECEBIDO EM: 11/02/2019

APROVADO EM: 22/02/2019